

INSTRUÇÃO

NÃO CLASSIFICADO

INSTRUÇÃO

## **MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL**

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL  
2005/ 2006**

**EMD N.º 13 – ESTUDO DE MÉDIA DURAÇÃO**

### **A REFORMA DA ONU E A IMPORTÂNCIA DE UM NOVO CONSELHO DE SEGURANÇA**



**CMG (BR) JOSÉ LUIZ RIBEIRO FILHO**

**18ABR2006**

INSTRUÇÃO

NÃO CLASSIFICADO

INSTRUÇÃO

## Resumo

As transformações a nível mundial ocorridas nos últimos anos, com especial destaque para o fim da guerra fria, a emergência de novos atores e de novas ameaças e a globalização em todos os setores, contribuíram para uma grande instabilidade nas relações internacionais, onde observa-se uma conflitualidade latente.

As transformações ocorridas também evidenciaram vulnerabilidades e deficiências da Organização das Nações Unidas, que vem perdendo credibilidade, não só pelas suas insuficiências, mas também pelas intervenções unilaterais de seu membro mais proeminente, os Estados Unidos da América.

Pelo fato de ser um fórum difícil de substituir, pela sua legitimidade ímpar para assegurar a paz e a segurança internacionais, sua reestruturação afigura-se como necessária e fundamental a fim de manter uma estabilidade e diálogo entre as nações, contribuindo decisivamente para uma segurança global.

Este estudo procura identificar as razões que justificam uma **reforma das Nações Unidas**, em particular do seu **Conselho de Segurança**, o estágio em que se encontram as negociações e o impacto vislumbrado na atual conflitualidade mundial em decorrência de sua não realização.

## Abreviaturas e Acrônimos

AGNU	Assembleia-Geral das Nações Unidas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTBT	<i>Comprehensive Test Ban Treaty</i>
EUA	Estados Unidos da América
MDG	<i>Millennium Development Goals</i>
MNA	Movimento Não-Alinhado
NPT	<i>Non Proliferation Treaty</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
SIDA	Síndrome de Imuno-Deficiência Adquirida
TIJ	Tribunal Internacional de Justiça
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNESCO	<i>United Nations Education, Scientific and Cultural Organization</i>

## ÍNDICE

<b>Resumo</b>	<b>Pg. i</b>
<b>Abreviaturas e Acrônimos</b>	<b>ii</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>1</b>
<b>2. A Organização das Nações Unidas</b>	<b>2</b>
<b>2.1 A criação da ONU</b>	<b>2</b>
<b>2.2 A evolução histórica</b>	<b>6</b>
<b>2.3 A reforma das Nações Unidas</b>	<b>9</b>
<b>3. A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas</b>	<b>13</b>
<b>3.1 A necessidade de um novo modelo</b>	<b>15</b>
<b>3.2 A mobilização mundial em torno das propostas</b>	<b>17</b>
<b>4. O resultado da Cimeira 2005 e as possíveis repercussões</b>	<b>20</b>
<b>5. Conclusões</b>	<b>25</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>27</b>
<b>ANEXO A Glossário de Conceitos</b>	<b>A-1</b>
<b>ANEXO B The United Nations system</b>	<b>B-1</b>

## **A REFORMA DA ONU E A IMPORTÂNCIA DE UM NOVO CONSELHO DE SEGURANÇA**

### **1. Introdução**

Na história recente do mundo, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) é um marco assinalável. Institucionalizada em tempo de guerra, vale-se de estratégia complexa para manter a paz internacional, que lhe permite examinar e decidir sobre situações de tensão, derivadas de conflitos políticos, religiosos, raciais, econômicos, ou de outra natureza.

O período de sua existência tem sido marcado por profundas e constantes transformações políticas, econômicas e sociais, em um processo dinâmico que não experimentou longos momentos de estabilidade e que demandam permanente evolução da Organização.

Com o fim da chamada Guerra Fria, em 1991, decorrente da extinção do modelo soviético, passou-se de um período em que a possibilidade de confronto era permanente, apesar de uma instabilidade mundial baixa, para outro em que a hipótese de um confronto de grandes proporções parecia afastada, entretanto com uma grande instabilidade mundial.

O período que se seguiu foi caracterizado por uma intensa atividade da Organização, em particular do seu principal órgão, o Conselho de Segurança (CSNU), o que contrastou com o relativo imobilismo que foi a tônica das primeiras décadas de seu funcionamento.

Entretanto, as complexidades do ambiente internacional, associada à grande demanda por participação da ONU em diferentes setores das relações internacionais, tornaram evidentes as vulnerabilidades e as deficiências de funcionamento dessa Organização, que não estava preparada para enfrentar os novos desafios. Essa constatação desencadeou um processo de reforma, que conduz à questão central do presente estudo: Por que a reforma do Conselho de Segurança, dentro de um espectro maior de reformas da ONU, contribuiria para uma melhor governança mundial, em especial na prevenção da conflitualidade e para a resolução dos conflitos existentes?

Nesse enquadramento, levantam-se as seguintes questões derivadas da questão central, que se procurará responder ao longo deste estudo:

- Quais os motivos que levaram a presente necessidade de reforma?
- Quais as consequências que se prevê com o adiamento da implantação da mesma?
- A reforma do CSNU, por si só, resolveria o problema da prevenção da conflitualidade e dos conflitos existentes?

O estudo desenvolvido apoiou-se em pesquisa bibliográfica e documental. Em sua abordagem procurou-se privilegiar a análise da proposta de reforma do CSNU, tendo em vista a grande amplitude das propostas.

O conteúdo deste Estudo de Média Duração (EMD) foi estruturado numa introdução, três capítulos e conclusões. O primeiro capítulo é dedicado à apresentação da história da ONU, marcada pela influência das grandes potências, nomeadamente aquelas pertencentes ao núcleo permanente do CSNU, aos fatores precursores da reforma e à ideia de reforma como um todo. No segundo capítulo são abordados os argumentos que indicam a necessidade de reforma do CSNU e a mobilização mundial em torno das propostas. No terceiro, completa-se o objeto do presente estudo com a identificação das consequências resultantes da última Cimeira Millennium+5 e com uma antevisão das repercussões das medidas nela proteladas, tendo sempre como pano de fundo a paz e a segurança internacionais. Encerra-se o presente estudo com a apresentação das conclusões, que se entende como adequadas e justificadas, em face da análise efetuada.

## **2. A Organização das Nações Unidas**

### **A criação da ONU**

A ONU é a sucedânea do Pacto da Liga das Nações, cuja criação ocorreu em paralelo com as negociações, realizadas na Conferência de Paz de Paris, para selar a paz entre os aliados e a Alemanha, e o seu texto foi incorporado ao Tratado de Versalhes, assinado em 28 de junho de 1919.

Os idealizadores da Liga das Nações pretendiam evitar que os horrores da I Guerra Mundial, recém-terminada, fossem repetidos no futuro. Para isso, envidaram

esforços na criação de instrumentos que promovessem a solução pacífica de controvérsias, mas, por outro lado, que também possuísem mecanismos coercitivos, que seriam acionados caso a comunidade internacional fosse desafiada por Estados transgressores.

Objetivando diminuir as resistências manifestadas pelo Congresso dos Estados Unidos da América, o projeto de texto do Pacto foi alterado, a pedido do Presidente daquele país, Woodrow Wilson. As modificações de maior significado foram inseridas nos artigos 10 e 16, que acionariam o sistema de segurança coletiva, caso a integridade territorial e a independência dos membros da Liga fossem desrespeitadas. Para abrandar os receios dos congressistas norte-americanos de que seu país pudesse ser chamado a intervir em qualquer parte do mundo, os textos dos artigos mencionados passaram a prever que o Conselho da Liga poderia apenas recomendar a mobilização de meios, inclusive militares, a fim de preservar a integridade territorial e a independência dos seus membros. Apesar das modificações introduzidas, o Congresso norte-americano não ratificou a adesão do país ao Pacto da Liga.

Assim, a ausência dos Estados Unidos da América (EUA), já àquela época uma grande potência emergente, associada ao enfraquecimento dos dispositivos coercitivos do Pacto e à exclusão das potências vencidas na I Guerra Mundial condenaram a Liga das Nações ao fracasso.

Entretanto, o artigo 11 do Pacto, ao propugnar que toda guerra ou ameaça de guerra interessava à Liga e que medidas apropriadas deveriam ser adotadas para salvaguardar a paz, propiciou uma ferramenta que, de certa forma, contribuiu para o manejo de alguns conflitos, sem a necessidade de impor as sanções extremadas previstas no artigo 16. O tratamento dos litígios sob a égide do artigo 11, aliado às soluções sugeridas pela Conferência dos Embaixadores de Paris, organismo criado para resolver os litígios territoriais após a I Guerra Mundial, estabeleceram os precedentes históricos para as atividades de manutenção da paz.

Portanto, ainda que tenha falhado na sua atribuição precípua de evitar a recorrência das guerras, a Liga das Nações deixou um legado de contribuições relevantes, como o desenvolvimento de uma consciência jurídica contra as guerras e de técnicas pioneiras no gerenciamento de conflitos.

Em Abril de 1946, na Conferência de São Francisco, com a presença de representantes de cinquenta países, a Liga das Nações foi dissolvida, transferindo as suas responsabilidades para a recém-criada ONU.

A Carta das Nações Unidas, que a partir de então será referenciada apenas como Carta, teve seu texto finalizado na Conferência das Nações Unidas, realizada em São Francisco, de 25 de abril a 26 de junho de 1945.

Em seu preâmbulo estão enunciados os objetivos gerais da Organização: “Nós, os povos das Nações Unidas declaramo-nos determinados a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade; a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano...”.

Portanto, tal como a Liga das Nações, um dos principais propósitos da ONU é evitar a recorrência da guerra.

Para executar as suas tarefas, a ONU possui seis órgãos principais<sup>1</sup>: a Assembléia Geral , o Conselho de Segurança , o Secretariado, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela<sup>2</sup> e o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ).

A Assembléia Geral (AGNU) é o órgão central da ONU, no qual todos os Estados-membros estão representados e cada um deles tem direito a um voto, não importando seu nível de desenvolvimento, população ou dimensão territorial.

De acordo com a Carta, a AGNU tem o poder de decidir pelo voto da maioria, ao contrário do que ocorria na Liga das Nações. Na votação de questões importantes, entre elas as relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, é necessária uma maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. No que se refere à questão crucial de guerra ou paz, a AGNU não pode agir. A ela cabe apenas analisar, debater e recomendar, não tendo autoridade sequer para fazer recomendações acerca de quaisquer assuntos ligados à paz e segurança internacionais, enquanto eles estiverem sendo tratados pelo CSNU.

Não se pode ignorar o papel que a Assembléia Geral desempenhou historicamente, atuando no lugar do CSNU quando este se via paralisado pelo veto

---

<sup>1</sup> Junto mapa dos vários órgãos da ONU referido a 2004.

<sup>2</sup> De acordo com Resolução de 25 de Maio de 2004, a obrigação de reunião anual foi cancelada e esta só ocorrerá por iniciativa da Assembléia-Geral ou do CSNU.



de um dos membros permanentes. A Resolução 377, também conhecida como “Uniting for Peace”<sup>3</sup>, permite que a Assembleia Geral realize sessões de emergência quando o Conselho de Segurança mostrar-se incapaz de agir diante de atos de agressão ou de ameaça à paz e à segurança internacional. Ainda que a condenação, por parte da Assembleia, não seja juridicamente vinculante, ela oferece cobertura política para posições defendidas por uma maioria dos Estados-membros.

O CSNU é constituído por cinco membros permanentes e dez membros não-permanentes, eleitos pela AGNU, para um mandato de dois anos. Os membros permanentes são: a China; os EUA; a Federação Russa, sucessora da União Soviética; a França; e o Reino Unido. No momento, os seguintes países ocupam os assentos de membros não-permanentes: Argentina, Dinamarca, Eslováquia, Gana, Grécia, Japão, Peru, Qatar, República do Congo e Tanzânia. As decisões do CSNU sobre questões de procedimento devem contar com o voto afirmativo de nove membros e sobre todas as demais questões com o voto afirmativo do mesmo número de membros, incluindo-se entre eles os votos dos cinco membros permanentes. Em virtude dessa obrigatoriedade do voto afirmativo dos cinco membros do CSNU, cada membro permanente possui, na realidade, o poder de veto.

Ao CSNU compete a responsabilidade primordial de manter a paz e a segurança internacionais. Para tal, ele tem o poder de apontar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e de decidir sobre as medidas a serem tomadas, de acordo com Capítulo VII da Carta.

O Secretariado é composto pelo Secretário-Geral, principal funcionário administrativo da Organização, e por Órgãos e Agências das Nações Unidas em todo o mundo. O Secretário Geral é eleito pela AGNU, por proposta do CSNU, para um mandato de cinco anos, renováveis. É prevista a sua participação em todas as reuniões da AGNU, do CSNU, do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Tutela, podendo desempenhar outras funções que lhe forem atribuídas por esses órgãos. O Secretário-Geral pode chamar a atenção do CSNU para qualquer assunto que, em sua opinião, possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais. Frequentemente tem atuado, também, como mediador em disputas

---

<sup>3</sup> Resolução da Assembleia Geral datada de 7 de Outubro de 1950.

entre países membros e, por vezes, tem logrado resolver as crises, antes de elas serem levadas à apreciação do CSNU ou da AGNU.

Para efeito do presente trabalho, não serão pormenorizados os demais órgãos da ONU.

### **A evolução histórica**

Nos seus sessenta anos de existência, a ONU cresceu de importância, sem deixar de sofrer de permanente crise. De acordo com o Professor Adriano Moreira: “Percebe-se uma grande influência ocidental, sob a liderança dos EUA, que se encontra refletida nos textos da Carta e outros documentos normativos da Instituição”<sup>4</sup>. Essa liderança não foi abalada nem no período da Guerra Fria, apesar da pressão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e dos países que gravitavam em sua órbita. Certos eventos ilustram a preponderância americana, a começar pelo episódio da guerra da Coreia e pela paralisação do CSNU, pela URSS, forçada a usar de seu poder de veto sucessivas vezes, para evitar a aprovação de resoluções contrárias a seus interesses políticos.

Os EUA sempre apoiaram e estimularam o uso de seu sistema, sobretudo o TIJ, previsto como competente para dirimir controvérsias nas cláusulas de jurisdição dos tratados de cooperação, amizade e comércio que negociaram com diversos países<sup>5</sup>.

O predomínio ocidental nos principais órgãos da ONU, que Stalin qualificava como um lugar perigoso<sup>6</sup>, nunca foi seriamente abalado pelas iniciativas da URSS, não obstante a divisão do mundo entre o sistema capitalista e o comunista, com o estabelecimento da bipolaridade que, por muito tempo, presidiu as relações internacionais. Surpreendentemente, o que colocou em xeque a liderança ocidental na ONU foi o Movimento Não-Alinhado (MNA)<sup>7</sup>, que deu seus primeiros passos ainda na década de sessenta, bem antes da queda do comunismo.

O Movimento surgiu com o propósito de criar um caminho independente no campo das relações internacionais, onde países, na sua maioria em

---

<sup>4</sup> Professor Adriano Moreira, palestra proferida no IESM em 04/04/2006.

<sup>5</sup> Thomas M. Franck, *Legitimacy in the international system*, 1989, p. 705.

<sup>6</sup> D.P. Moynhan, *A dangerous place*, 1978, *apud* Thomas M. Franck, *op. cit.*, p. 534.

<sup>7</sup> Professor Adriano Moreira, palestra proferida no IESM em 04/04/2006.

desenvolvimento, com uma forte adesão dos vários países recém-saídos do processo de descolonização e que ingressaram na ONU, associaram-se para manter uma posição neutra em relação aos dois grandes blocos da Guerra Fria. Os objetivos maiores desse grupo eram o desenvolvimento econômico, o combate à pobreza e a oposição ao colonialismo, ao imperialismo e ao neo-colonialismo.

Como consequência, a AGNU deixou de ser um espaço de domínio exclusivo dos “ocidentais” e os diversos textos normativos da Organização passaram a ter interpretações diferentes, pelas diversas culturas que foram ingressando na Organização. Os não-alinhados, reunidos em torno do Grupo dos 77, que somavam mais de 120 membros, passaram a comandar grande parte das comissões e subcomissões formadas pelos diversos órgãos da ONU.

De fato, se o poderio bélico e o suporte ideológico da antiga URSS não foram capazes de abalar o prestígio dos EUA na ONU, travando-se a batalha da Guerra Fria fora de seus quadros, os países não-alinhados aproveitaram a vantagem numérica para influir, criando comissões, subcomissões e organismos subsidiários da Assembléia Geral, como, por exemplo, a UNCTAD<sup>8</sup>, conseguindo de alguma forma reduzir a influência dos EUA na Organização.

Por ser um dos principais financiadores da ONU<sup>9</sup>, os EUA não se conformaram facilmente e a reação se fez notar em diversas manifestações. Dentre estas, destaca-se a sua retirada da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sob o argumento de que havia sido transformada em palco político, deixando de lado seus objetivos fundamentais<sup>10</sup>. Posteriormente, a saída da UNESCO foi justificada

---

<sup>8</sup> É a sigla em inglês para Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento. A UNCTAD é o órgão do sistema das Nações Unidas que busca discutir e promover o desenvolvimento econômico por meio do incremento ao comércio mundial. Trata-se de um foro intergovernamental estabelecido em 1964 com o objetivo de dar auxílio técnico aos países em desenvolvimento para integrarem-se ao sistema de comércio internacional.

<sup>9</sup> A contribuição dos EUA para o orçamento da ONU, que correspondia a 25% do total das receitas da organização foi drasticamente reduzida em 1986, agravando-lhe a situação financeira. Cf. Pierre de Senarclens, *La crise des Nations Unies*, Paris, PUF, 1988, p. 141; art. 151 do *Foreign Relations Authorization Act*. Ver crítica de Thomas M. Franck, *Unnecessary UN-bashing should stop. American Journal of International Law* (doravante *A.J.I.L.*), v. 80, p. 337, 1986.

<sup>10</sup> Em 6 de novembro de 1975, o Secretário de Estado, Henry Kissinger, reclamou ao Diretor Geral da OIT sobre a incursão da Organização em temas políticos e econômicos fora de sua competência. Em novembro do mesmo ano, foi admitida a OLP, como observadora. Os EUA se retiraram em 1977, somente retornando em 1980.

pela mesma razão<sup>11</sup>, e pela alegação de que “quem paga não manda e quem manda não paga”. Seguiu-se o surpreendente afastamento do TIJ, do processo em que litigava com a Nicarágua, sob a alegação de que o pleito se revestia de natureza política, de competência do CSNU e já fora levada ao conhecimento da Organização dos Estados Americanos (OEA). O não acolhimento das preliminares de falta de competência, por expressiva maioria, com votos de representantes de países industrializados, fez com que os EUA deixassem o processo, retirando a concordância com a jurisdição obrigatória do TIJ.

A pouca consideração dos EUA devotada à Organização foi, contudo, circunstancial, motivada pelo temporário desprestígio do país, em face do fortalecimento político dos países não-alinhados. Logo voltaram a se servir da mesma, para revigorar o adormecido CSNU e conseguir a aprovação para a ação bélica na primeira Guerra do Golfo, contra o Iraque em 1991, reproduzindo o sucesso da estratégia utilizada para a intervenção armada contra a Coreia do Norte, autorizada pelas Resoluções 82 e 83, de 25 e 27 de Junho de 1950<sup>12</sup>. Dessa vez, com o apoio da Rússia e da comunidade internacional em geral, ante a agressão injustificada e irracional do Iraque.

Não obstante, continuaram os EUA a atuar diplomaticamente para debelar conflitos regionais sem a participação da ONU, agindo isoladamente, com apoio de aliados, como nas disputas do Oriente Médio. Os acordos de “Camp David”, pacificando Egito e Israel, bem como os que reuniram Israel e Jordânia e Israel e a Organização para Libertação da Palestina (OLP) foram vitórias individuais da diplomacia norte-americana, feitas à margem da ONU, em importante área de conflitos.

Essa marginalização, como sempre, mostrou-se temporária e, novamente, os EUA acionaram o CSNU para conseguir apoio para intervir no Haiti, em controvérsia de características nitidamente internas, haja vista que se tratava de restabelecer no poder o presidente deposto e exilado. A ONU tem servido aos propósitos políticos dos EUA que, com a autorização concedida, não poderia sofrer a imputação de agir

---

<sup>11</sup> A saída dos EUA ocorreu em 1984, a ela seguindo-se a da Inglaterra e de Singapura, acarretando redução de 30% no orçamento da entidade. Cf. Pierre de Senarclens, *La crise des Nations Unies*, Paris, PUF, 1988, p. 171.

<sup>12</sup> Louis Fischer, *The Korean war: on what legal basis did Truman act?*, *A.J.I.L.*, v. 89, n. 1, p. 21, 1995.

arbitrariamente em interesse próprio<sup>13</sup>. No mesmo quadro poder-se-ia incluir as resoluções do CSNU que impuseram embargo à Líbia, Somália e Sérvia e Montenegro (antiga Jugoslávia), sem contar as que provocaram as operações militares na Bósnia, no Camboja e na Somália, estas ditadas por motivos humanitários.

Entretanto, um novo golpe viria desgastar a imagem da ONU perante a opinião pública, a invasão do Iraque pelos EUA e o Reino Unido, em Março de 2003, sem o aval do CSNU.

Apesar dos vários contratempos sofridos ao longo de sua existência, são inegáveis os grandes serviços que a ONU tem prestado à humanidade, principalmente nos campos económico e social, onde os órgãos responsáveis não estão sujeitos a poder de veto. Mesmo no campo da promoção da paz e segurança internacionais, sua principal atribuição de acordo com a Carta, tem apresentado grandes contribuições. É o caso da “Agenda para a Paz”, de Julho de 1992, e posteriormente complementado em 1995, onde foram definidos objetivos básicos que a ONU deveria perseguir no plano da segurança coletiva e que alteravam o pilar central de atuação da mesma para a prevenção de conflitos, em oposição à diplomacia de crises.

Esse breve histórico, marcado pela influência das grandes potências, procura demonstrar que a ONU, em seus altos e baixos, depende sobremaneira destes membros para “sobreviver”. Qualquer reforma a ser realizada na Carta que a instituiu deve ter presente esta realidade, sob a pena de se fazer repetir o destino da Liga das Nações.

### **A reforma das Nações Unidas**

As profundas mudanças que alteraram a ordem mundial ao longo das últimas seis décadas trouxeram dificuldades acrescidas para a ONU, pois os desafios são diferentes daqueles para os quais a Organização foi concebida, com especial relevo para os seguintes:

---

<sup>13</sup> Ernest W. Levfever: The United Nations on occasion may be useful instrument to serve the parallel interests of the United States and other majors powers in addressing specific crises, *Foreign Affairs*, v. 72, n. 3, p. 17-20, 1993.

- A ONU foi criada por 51 Estados, que representavam a quase totalidade dos países independentes na ocasião. O acelerado processo de descolonização dos anos 1960 e 1970 e a mais recente onda de fragmentação de certos Estados, entre os quais a antiga URSS e a Jugoslávia, elevaram o número de Estados soberanos. Hoje, a ONU possui 191 membros, cuja grande maioria é de países em desenvolvimento;
- A emergência de um novo multilateralismo, que tem como emblemas o meio-ambiente, os direitos humanos, o controle do armamento, a defesa das chamadas “minorias étnicas”, mas carrega também associado o narcotráfico;
- A entrada no cenário internacional, com papel cada vez mais notório, das organizações não governamentais (ONG), que procuram “legitimar” as ações coletivas, muitas vezes em detrimento das soberanias nacionais; e
- A presença de outros elementos geradores de tensão como: a proliferação dos fundamentalismos, o terrorismo internacional, as armas de destruição em massa, a pressão demográfica e os fluxos migratórios, os acidentes ambientais, as tensões económico-financeiras, a globalização das ameaças com o seu carácter aleatório e indefinido, e a alteração da tipologia dos conflitos internacionais<sup>14</sup>.

Embora ao longo da trajetória da ONU tivessem ocorrido iniciativas com intuito de reformar a Organização, estas nunca se concretizaram, visto que uma alteração da Carta exige um consenso de dois terços dos seus membros, inclusive de todos os membros permanentes do CSNU.

Entretanto, o sentimento de que a ONU precisa adaptar-se a novos tempos e nova realidade geopolítica ganhou impulso depois da intervenção militar dos EUA e Reino Unido contra o Iraque, em Março de 2003, sem o consentimento do CSNU, conforme anteriormente dito.

A incapacidade do Conselho de manifestar-se e sua marginalização do processo de tomada das decisões que conduziram à ação militar tornaram mais

---

<sup>14</sup> Vítor Rodrigues Viana, *Segurança Colectiva a ONU e as Operações de Apoio à Paz*, Lisboa, Edições Cosmos, 2002.

nítida a percepção de um desequilíbrio entre a estrutura do CSNU e as funções que deveria desempenhar, expondo assim suas limitações em responder aos desafios do mundo atual.

O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, diante do sentimento cada vez mais generalizado de que a Organização precisava atualizar-se, convocou um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, em 2003, composto de um grupo de peritos encarregado de apresentar propostas para o fortalecimento das Nações Unidas. O relatório desse Painel foi apresentado à Assembleia Geral em Novembro de 2004, com mais de 100 recomendações, que abrangiam questões como o terrorismo, a pobreza e as doenças infecciosas, as armas de destruição em massa, a violência civil, e, sobretudo, a reforma da ONU.

Em Março de 2005, Annan publicou seu relatório “Um conceito mais amplo de liberdade”, no qual defendeu uma ampla revisão na estrutura da Organização. Além do relatório do Painel de Alto Nível, ele aproveitou elementos da Declaração do Millennium, aprovada na Cimeira do Millennium, que teve lugar em Nova Iorque, de seis a oito de Setembro de 2000. Nessa Declaração constava um conjunto de oito objetivos a serem alcançados até o ano de 2015, denominados por “Millennium Development Goals” (MDG), que iam desde a promoção da educação, da saúde materna e da igualdade de gênero, até à erradicação drástica da pobreza e da mortalidade infantil, passando pela erradicação da SIDA e de outras doenças endêmicas. O objetivo do Secretário-Geral era apresentar durante a Sessão Plenária de Alto Nível da Assembleia Geral da ONU, a ocorrer no período de 14 a 16 de Setembro de 2005, uma agenda ampla e complexa em que seria repensada a relação entre três pilares: segurança, desenvolvimento e direitos humanos.

Na área de segurança, previa-se a atualização do sistema de segurança coletiva e a retomada do debate do desarmamento e da não-proliferação; na questão do desenvolvimento enfatizava-se o combate à pobreza e a consecução das MDG até 2015; e quanto ao tema dos direitos humanos buscava-se um aperfeiçoamento do sistema.

O objetivo de atingir progressos nas três áreas citadas requer uma atualização da estrutura das Nações Unidas. Na visão do Secretário-Geral, três cursos de ação seriam necessários: a revitalização da Assembleia Geral; a reforma

dos dois Conselhos existentes – o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social – e a criação de um Conselho de Direitos Humanos; e a reforma do Secretariado.

Quanto à Assembleia Geral, a crescente abrangência de sua agenda e a estrutura de suas comissões levou a que, paulatinamente, as suas deliberações fossem sendo burocratizadas, levando a uma diminuição no prestígio do Órgão e da sua contribuição para as atividades da ONU. Há amplo consenso quanto à necessidade de dotar a Assembleia Geral de maior eficiência. O Secretário-Geral propôs, entre outras medidas, que o órgão se concentre em grandes temas, substantivos da conjuntura atual, como a migração internacional e a discussão de uma convenção abrangente sobre terrorismo, e que adote medidas para racionalizar os trabalhos e acelerar o processo deliberativo.

Para a renovação do Conselho Econômico e Social, propôs equipá-lo para desempenhar um papel mais estratégico na formulação, consecução e acompanhamento de políticas coerentes de desenvolvimento. Para tanto, o Conselho teria que atuar decisivamente para assegurar a consecução dos resultados das grandes conferências e cúpulas das Nações Unidas nas áreas econômica e social; e realizar um foro bianual de alto nível sobre cooperação para o desenvolvimento, de modo a identificar as ameaças, para uma resposta oportuna. Propôs também institucionalizar a sua atuação no pós-conflito por intermédio da criação de uma Comissão de Consolidação da Paz, além de atuar em coordenação mais estreita com o Conselho de Segurança, em particular no exame das raízes sociais e econômicas dos conflitos atuais.

Para contemplar o tema “Direitos Humanos” com a mesma importância dada aos temas “Paz e Segurança” e “Desenvolvimento”, propôs a criação de um Conselho de Direitos Humanos<sup>15</sup>.

O Secretário-Geral ressaltou ainda, em sua proposta, a necessidade de reforma do Secretariado e a promoção de maior coordenação do sistema das Nações Unidas, na medida em que delas depende a adequada consecução dos mandatos determinados pela Assembleia Geral e outras instâncias deliberativas da ONU. Para tal é fundamental uma revisão das atribuições do Secretário-Geral, de

---

<sup>15</sup> Que veio a substituir a Comissão de Direitos Humanos em 2005.



modo a conferir-lhe uma maior autonomia de decisão e delegação; o reforço do seu secretariado, para que se torne um órgão efetivo de apoio à decisão, bem como um reforço na capacidade financeira da Organização.

Um outro ponto importante da reforma é o que dá credibilidade ao seu órgão judicial, o TIJ, fazendo com que a sua jurisdição torne-se obrigatória.

Grande parte das atenções voltou-se para a reforma do Conselho de Segurança. O reconhecimento da ligação existente entre diferentes ameaças à segurança levou o Secretário-Geral da ONU a defender um conceito mais abrangente de ameaça, que incluísse não apenas os conflitos internacionais, de formato clássico, mas também a violência civil, o crime organizado, o terrorismo e as armas de destruição em massa, a pobreza, as doenças contagiosas, entre outras. Da mesma forma, defendeu: a necessidade de se estimular uma cultura de prevenção, na qual se deveria incluir o combate à fome e à pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável; e uma ampliação das atribuições do Órgão, para ocupar-se de temas como não-proliferação de armas de destruição em massa e combate ao terrorismo. Na verdade, como ressaltou o Secretário-Geral Kofi Annan, nenhuma reforma da ONU estará completa sem a expansão do Conselho e a atualização de seus métodos de trabalho.

Por isso mesmo, as questões relacionadas com a reforma do CSNU serão tratadas em separado, e num passo seguinte, dada a sua relevância para o sucesso do processo.

### **3. A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas**

O Conselho de Segurança, ao ser estabelecido em 1945, compreendia em sua estrutura o grupo de países vencedores da II Guerra Mundial (Estados Unidos, França, Reino Unido, URSS e China), com o estatuto de membros permanentes, e mais seis países eleitos pela Assembleia Geral, com o estatuto de membros não-permanentes, para um total de membros fundadores de 51 países. Na ocasião, alguns dos membros permanentes eleitos não possuíam uma estatura que justificasse ser membro desse seleto “clube”, como era o caso da França, que se encontrava arrasada pela guerra; do Reino Unido, que já não tinha o mesmo poder

político, militar e econômico de antes da guerra; e, principalmente, da China, que era representada por uma inexpressiva Taiwan. Só havia realmente duas grandes potências a nível mundial: os EUA e a URSS.

Durante os 60 anos de vida da ONU, o CSNU sofreu poucas alterações, das quais se ressaltam:

- Em 1963 - o CSNU foi ampliado para quinze membros, com a inclusão de quatro novos assentos não-permanentes, formato que permanece até hoje. Apesar de folgada maioria a favor, a Resolução 1991 recebeu onze votos contrários, entre os quais os de dois membros permanentes, a França e a então União Soviética. Os EUA e o Reino Unido abstiveram-se. Isso não impediu que fosse posteriormente ratificada pelos Parlamntos dos cinco membros permanentes. Na ocasião a ONU contava com 110 membros;
- Em 1971 - a República Popular da China substituiu Taiwan como membro permanente; e
- Em 1991 - no ato da dissolução da URSS, a Rússia foi indicada pelos membros da União dissolvida como a sua sucessora no assento de membro permanente do CSNU, o que não foi motivo de objeção por parte dos membros das Nações Unidas. Entretanto, juristas internacionais contestam a legalidade técnica dessa sucessão<sup>16</sup>.

No tocante à atuação do CSNU, o período da Guerra Fria, de 1945 a 1991, ficou marcado por uma constante paralisação do processo decisório do Conselho, em consequência do uso freqüente do direito de veto de seus membros. Entretanto, curiosamente, verificou-se um equilíbrio militar que de alguma forma protegeu o mundo. As guerras somente aconteciam nas áreas em processo de descolonização, em que os blocos procuravam cooptar os países que se tornavam independentes para a sua área de influência.

Com o fim da Guerra Fria, assistiu-se a um declínio na utilização do direito de veto, a uma maior capacidade do Conselho de Segurança para obter consensos e para agir em face das crises que foram emergindo, ganhando assim novo fôlego como gestor e impulsionador da paz e da segurança internacionais.

---

<sup>16</sup> Artigo "Russia's membership in the United Nations", Wikipedia, the free encyclopedia.

Entretanto, conforme dito anteriormente, com a complexidade das novas demandas, as vulnerabilidades e as deficiências de funcionamento da Organização logo se tornaram evidentes, o que provavelmente contribuiu para que a atual única superpotência militar do planeta realizasse intervenções de forma unilateral, como foi o caso das realizadas em Granada, em 1983, e no Iraque, em 2003.

### **A necessidade de um novo modelo**

A reforma se justificaria, até, pela multipolarização do sistema político internacional. Não mais dividido em duas ideologias conflitantes, ou em dois sistemas antagônicos de ordem pública, mas em diversos centros culturais e econômicos. Dentre os quais têm expressão os países emergentes, que traduzem aspirações comuns de comunidades nacionais não industrializadas ou em vias de desenvolvimento, ao lado das que já se afirmaram como potências econômicas influentes, como a Alemanha e o Japão, com responsabilidades compatíveis com a nova situação que desfrutam, soterrado o estigma de países vencidos na II Grande Guerra e considerados inimigos na acepção dos artigos 53 e 107 da Carta.

A reorganização do CSNU mostra-se indispensável, ante a importância de suas atribuições, dentre as quais se destaca a de definir uma situação de ameaça à paz, que justifica a intervenção da Organização e o emprego da força. Diversas manifestações revelam a amplitude que pode ser dada ao conceito, dependendo sempre da perspectiva de quem o formula. O subdesenvolvimento, a emigração maciça de refugiados, a devastação ambiental, a violação reiterada dos direitos humanos e o terrorismo têm sido invocados como formas de ameaça à paz internacional<sup>17</sup>.

De fato, a dinâmica das relações internacionais impõe que, em cada momento, sejam identificados atos que possam colocar em perigo a segurança coletiva. Cabe ao Conselho de Segurança essa definição, e diante do caráter multicultural do mundo, é indispensável que aquele órgão reflita não mais apenas a realidade do momento em que foi concebido, mas a atual, na qual a ordem mundial se apresenta profundamente alterada com a atuação no cenário internacional de novos atores como: as diversas organizações regionais; a União Europeia (UE); os

---

<sup>17</sup> Giorgio Gaja, *Reflexions sur le role du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial. Revue Générale de Droit International Public*, t. 97, p. 301, 1993.

Estados novos, oriundos do processo de descolonização que a própria ONU empreendeu; as ONG; os grupos de pressão política e militar; e as empresas privadas multinacionais ou transnacionais, com poder econômico e político próprio e desvinculado dos Estados de onde provém.

A noção de segurança coletiva tende a evoluir ao longo do tempo. Hoje, a maioria dos conflitos ocorre em países fragilizados econômica e socialmente, e seria um erro ignorar a inter-relação entre elementos econômicos e sociais, e situações de insegurança. É importante que haja uma abordagem mais ampla para as questões de segurança, que envolva, além do Conselho de Segurança, outras instâncias da ONU, particularmente o Conselho Econômico e Social.

A própria relação entre número de membros do CSNU por número de membros da ONU (15/191) já se encontra bem defasada da relação existente na sua criação (11/51).

Outro ponto de grande importância que se coloca é o do argumento histórico do poderio militar para legitimar os membros permanentes. Diante dos esforços que têm sido feitos para a não-proliferação nuclear, por intermédio de vários tratados, é importante que se tenha, como membros permanentes, países que abdicaram do direito ao estatuto de “potência nuclear”, até mesmo como incentivo. Do contrário, poderemos ter uma reviravolta no progresso alcançado. Um exemplo dessa situação é a Índia, que se apóia hoje no fato de já ser potência nuclear para justificar a pretensão em pertencer ao “clube”.

Todos esses fatores recomendam uma reformulação do CSNU, sobretudo no que se refere ao poder de veto, usado algumas vezes em causa própria, em detrimento do interesse geral da comunidade internacional, não mais compatível com a realidade atual. Seria importante, também, que fosse prevista uma cláusula de revisão, com uma periodicidade adequada, para reavaliar o núcleo de membros permanentes, bem como as práticas e métodos de trabalho do Conselho, de acordo com a realidade e a geopolítica mundial.

Um CSNU que traduza na sua composição o equilíbrio de forças, com base na representatividade dos países e participação geográfica equitativa, capaz de aperfeiçoar a capacidade de resposta do Conselho aos pontos de vista e às necessidades de todos os Estados membros, poderia estar em melhores condições

para lidar com as ameaças à paz, cuja natureza e características têm sofrido mudanças. Poderia, também, permitir, ao Conselho, uma maior autoridade e legitimidade para o cumprimento sistemático e eficaz de suas decisões, contribuindo para uma melhor governança mundial.

### **A mobilização mundial em torno das propostas**

Anos de debates no Grupo de Trabalho criado para analisar o tema da reforma do CSNU não conduziram a um consenso sobre como proceder à atualização da composição e dos métodos do Órgão. A correlação de forças e o persistente bloqueio pelos cinco países com direito a veto impediu algum progresso significativo. Conforme dito, a intervenção no Iraque em 2003 reavivou, na comunidade internacional, o temor de que o paulatino enfraquecimento da autoridade do Conselho pudesse conduzir a um unilateralismo exacerbado por parte dos EUA. A idéia de atualizar o Conselho de Segurança recebeu, a partir de então, um impulso político sem precedentes.

Em 20/9/2004, Alemanha, Brasil, Índia e Japão decidiram unir esforços e formaram o G-4, em reconhecimento às suas aspirações a assento permanente no CSNU e ao momento favorável para a tomada de decisões com vistas à expansão do Conselho. A partir de então, esses países adotaram amplas ações diplomáticas junto à Comunidade internacional, com vistas a realizarem gestões conjuntas, de modo a consolidar e aumentar o apoio à reforma do Conselho.

Para além de apoiarem-se mutuamente como candidatos a assentos permanentes, defendiam as seguintes posições: que o CSNU deveria ser expandido tanto na categoria permanente como na de não-permanente, incluindo países desenvolvidos e não-desenvolvidos, de forma a diminuir o atual desequilíbrio na sua composição, perceptível tanto na proporção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento como membros permanentes, como de membros permanentes em relação ao número total de integrantes; que a representatividade e a participação geográfica eqüitativa deveriam ser claramente refletidas na composição do Conselho de Segurança; que a África deveria ter um representante com estatuto permanente; que os novos membros permanentes deveriam ter as mesmas responsabilidades e obrigações dos atuais; para além da promoção de mudanças estruturais,

substantivas e significativas no Conselho de Segurança, também deveriam ser revistas as suas práticas e métodos de trabalho; que a delicada questão do direito de veto seja discutida em um momento futuro; e sugeria uma revisão da reforma em quinze anos, permitindo, assim, uma avaliação da evolução das práticas do Conselho de acordo com a realidade e a geopolítica mundial, podendo, inclusive, considerar novas formas de representação no Conselho, como as de natureza regional. Com base nessas posições, apresentaram uma proposta à AGNU que previa, entre outras sugestões, o alargamento do CSNU em mais cinco países com estatuto permanente e cinco não-permanente.

Outros países também apresentaram propostas:

- União Africana (UA) – a de acrescentar 11 cadeiras ao órgão - duas para países africanos, também com direito a veto;
- Itália e Paquistão – a de acrescentar dez novos membros ao Conselho, todos eles temporários; e
- O projeto do “Uniting for Consensus”, co-patrocinado por Argentina, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, San Marino e Turquia, que propunha a expansão apenas dos assentos eletivos, deixando o Conselho de Segurança com os atuais cinco permanentes e vinte assentos com mandatos de dois anos, reelegíveis.

Como dito anteriormente, as primeiras sugestões concretas de reforma do CSNU emergiram dos debates do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças. Seu relatório final apresentou dois modelos de reforma do Conselho: o primeiro, denominado modelo A, propunha a criação de seis novos assentos permanentes, sendo dois para a África, dois para a Ásia, um para a Europa e um para a América Latina e o Caribe, sem a extensão do direito de veto aos novos membros, e três não-permanentes, eletivos a cada dois anos; o segundo, ou modelo B, limita a expansão a assentos não-permanentes ou elegíveis, sendo oito assentos com direito a reeleição e um assento nos moldes atuais. Ambas as propostas prevêm um Conselho composto por 24 países.

Foram realizadas reuniões de consultas informais, convocadas pelo Presidente da 59ª AGNU, Jean Ping, sobre o Relatório do Painel de Alto Nível de 27

a 31/1/2005, quando se verificou uma maioria considerável de manifestações favoráveis à expansão do Conselho nos moldes do modelo “A”.

Entre as primeiras consultas, em Janeiro, e aquelas ocorridas em Abril de 2005, percebeu-se uma maior polarização sobre a questão, com maior ativismo dos países contrários à expansão dos assentos permanentes.

As rivalidades nacionais e divergências regionais, que obrigaram os líderes a adiarem a resolução da questão, voltaram a aflorar na tribuna de oradores, onde a ampliação do órgão confirmou-se como o principal ponto de discórdia.

Os EUA anunciaram favorecer a expansão do CSNU, com a inclusão do Japão entre os membros permanentes, desde que o Conselho não ultrapasse o número total de 19 ou 20 membros, incluídos nesse total “cerca de dois” novos membros permanentes. A decisão sobre a reforma, no entanto, só deveria ser tomada após a reforma de outros órgãos. A candidatura japonesa conta, no entanto, com a oposição da China.

Para a China a questão não está madura o suficiente para ser apreciada. A reforma deveria ser objeto de consenso ou sua votação levaria a uma divisão das Nações Unidas.

Outras posições antagônicas ao alargamento do CSNU têm sido verificadas, por países díspares, mas concertados, com o desígnio de frustrar as pretensões de diferentes candidatos a membros permanentes. É o caso da Itália em relação à Alemanha, do Paquistão em relação à Índia, da Argentina e México em relação ao Brasil, da Coreia do Sul em relação ao Japão e da Espanha contra quem entrasse, deixando-a de fora. Estes posicionamentos vão ao encontro do desejo dos atuais membros permanentes em manter os seus privilégios.

Convém mencionar que a única alusão, na Carta, a critérios para a escolha de membros do CSNU é a que está contida no seu Artigo 23: capacidade de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e distribuição geográfica eqüitativa.

Em seu relatório sobre a reforma das Nações Unidas, o Secretário-Geral limitou-se a apresentar as propostas delineadas pelo Painel, sem optar por qualquer dos dois modelos.

O presente estudo é de opinião que restringir a expansão do Conselho à categoria de membros não-permanentes não só representaria a manutenção do “status quo”, mas também arriscaria aumentar a disparidade da sua composição, não corrigindo seus desequilíbrios estruturais.

#### **4. O resultado da Cimeira 2005 e as possíveis repercussões**

A Cimeira do *Millennium+5* foi programada para Setembro de 2005 com o objetivo de avaliar o nível de concretização dos MDG, devido à constatação de que o ritmo de consecução dos mesmos, por parte dos Estados e respectivos governos, não era satisfatório.

Nessa Cimeira, para além da avaliação do nível de concretização dos MDG, os líderes mundiais comprometeram-se a promover e reforçar a eficiência da ONU.

Sendo assim, no seguimento do relatório do Secretário-geral das Nações Unidas, denominado “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”<sup>18</sup>, a Assembleia Geral elaborou um documento preliminar, nas três semanas que antecederam a Cimeira, para ser apresentado aos chefes de Estado e de Governo que compareceriam à reunião. Entretanto, ficaram de fora da discussão a reforma das Nações Unidas, em particular no que se refere ao alargamento do Conselho de Segurança de 15 para 24 membros, e o tema do desarmamento e da não-proliferação de armas de destruição em massa, um dos mais prementes da atualidade. Este último tema foi retirado da pauta devido a uma controvérsia que se gerou em torno do desarmamento nuclear das grandes potências, um assunto que os EUA colocaram todo o seu peso político para a sua retirada.

O documento elaborado foi discutido pelos cerca de cento e cinquenta chefes de Estado e de Governo, reunidos em Nova Iorque durante o período de 14 a 16 de Setembro de 2005. Embora com teor bem menos ambicioso do que o inicialmente esperado, o Documento Final da Cimeira apresentou compromissos importantes como:

---

<sup>18</sup> Apresentado à Assembleia Geral em 21 de Março de 2005.



- A criação de uma Comissão para a Consolidação da Paz, intencionada para a ajuda a países na transição de situações de guerra para a paz, constituída por um Gabinete de Apoio e por fundos permanentes;
- A criação do Conselho de Direitos Humanos, responsável pela promoção universal do respeito de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sem distinção de qualquer natureza e de modo justo e idêntico. Todos os governantes assumiram a responsabilidade internacional e coletiva de proteger as populações de genocídio, de crimes de guerra, de limpezas étnicas e de crimes contra a humanidade. Ficou a cargo do Presidente da Assembleia Geral a condução das negociações para a regulamentação do novo órgão, no que diz respeito à sua função, tamanho e membros;
- A criação de uma Força Policial permanente para as operações de manutenção de paz da ONU;
- A reforma administrativa e orçamentária, ainda que sua efetivação dependa de negociações. A continuidade das discussões é positiva, uma vez que preserva o paralelismo com o debate sobre a reforma do CSNU, também adiada;
- As menções à erradicação da fome e da pobreza, mantendo o tema em primeiro plano, com reflexo positivo para os interesses dos países em desenvolvimento, em termos conceituais, ainda que as decisões evitem compromissos específicos adicionais; e
- A seção sobre paz e segurança coletiva, embora tenha sido excluída a proposta de discussão de princípios sobre uso da força, em compensação, endossou-se o princípio da “responsabilidade de proteger”, com duas qualificações importantes: a especificação de que a proteção é contra “genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade”, ou seja, casos de extrema gravidade e não simples casos isolados de violações dos direitos humanos; e a restrição do conceito ao quadro multilateral, com a autorização do Conselho de Segurança, preservada a responsabilidade soberana de cada Estado. As menções às obrigações de não usar a força de forma inconsistente com a Carta da

ONU e de resolver disputas por meios pacíficos preservam o quadro jurídico da Carta contra novas interpretações unilateralistas e teses de autodefesa preventiva; entre outros.

Embora o documento final da Cimeira contenha aspectos positivos para o processo de reforma como um todo, avançando em alguns pontos e não descartando quaisquer outros pontos do interesse dos grandes participantes da negociação, o Secretário-Geral expressou o seu particular desapontamento na omissão em relação ao desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa. Em sua opinião, a postergação de tão importante discussão constitui uma grave ameaça a todos.

O alerta do Secretário-Geral possui algum fundamento, pois existe uma corrente de pensamento que preconiza que o perigo de uma verdadeira catástrofe nuclear está acentuando-se.

Aprofundando um pouco mais a discussão, é importante recordar que, no Tratado de Não Proliferação Nuclear (NPT), no seu artigo VI, posto à consideração dos Estados para aprovação através de uma resolução de 12 de Junho de 1968 da AGNU, havia um compromisso de todos os envolvidos adotarem medidas para interromper a corrida armamentista nuclear e, numa fase posterior, chegar a um Tratado para o desarmamento nuclear geral e completo, sob controle internacional. Nesse Tratado, cento e setenta e sete Estados não-nucleares que o assinaram comprometeram-se a não adquirir armas nucleares e os cinco Estados membros permanentes do CS da ONU a desmantelar os seus arsenais. Posteriormente, apenas a Índia, o Paquistão e Israel<sup>19</sup> juntaram-se às cinco primeiras potências nucleares, embora houvesse na altura outros Estados com as mesmas pretensões. O que comprova o compromisso da grande maioria dos Estados signatários do Tratado em manterem-se fiel ao mesmo.

Entretanto, se por um lado a pressão das grandes potências nucleares é grande para que não haja novos membros no “clube”, por outro, não dão demonstração de cumprir a sua parte no Tratado. Pelo contrário, em 2005, o Congresso dos EUA autorizou um programa de substituição de ogivas nucleares, alegadamente para assegurar que o arsenal nuclear norte-americano continue a ser

---

<sup>19</sup> Estados que não assinaram o NPT.

funcional. Nesse mesmo ano, os governos da Inglaterra e da França também aprovaram programas semelhantes. Percebe-se que esses programas violam o espírito acordado nos tratados NPT e CTBT<sup>20</sup>, pelo fato da necessidade de testes para garantir a operacionalidade das novas armas. Mesmo que por intermédio de simulação computacional, pois dificulta a ação da comunidade internacional junto a outros países que, não dispondo dessa tecnologia de teste, tomem a iniciativa de proceder a testes reais.

O não cumprimento dos tratados por parte das grandes potências nucleares pode servir de incentivo a Estados terceiros, não-nucleares, para iniciarem os seus próprios programas. Há estimativas de que cerca de quarenta Estados têm condições tecnológicas para fabricar armas nucleares.

Da mesma forma, ao não se discutir o outro tema de grande relevância como a reforma da ONU, protelaram-se medidas que proporcionariam, ao único instrumento multilateral e universal com legitimidade para resolver as crises cada vez mais complexas que afetam a humanidade, condições para fortalecer-se e enfrentar os desafios do século XXI.

A falta de um entendimento a nível global sobre os dois importantes temas que não entraram na pauta dos debates favorece a instalação de um clima internacional de desconfiança e de perda de referencial, com consequência direta nas relações entre os Estados e no reforço do unilateralismo norte-americano.

Os reflexos dessa falta de capacidade da ONU para cumprir o seu papel diante dos novos desafios, garantir a igualdade de tratamento entre as nações e resguardar os direitos de seus membros, já começam a aparecer. É precisamente isso que estamos assistindo, onde países não-nucleares, como o Irã e Coreia do Norte que, ao sentirem-se ameaçados de ingerência em seus assuntos internos por parte das grandes potências, resolvem desenvolver uma valência nuclear como mecanismo dissuasório.

Um outro exemplo que também traduz a perda de referência, só que dessa vez relativo a um país possuidor de “valores da civilização ocidental”, ocorreu com a declaração do presidente Jacques Chirac da França durante a sua visita ao SSBN “Le Vigilant”, em 19 de Janeiro de 2006: “Os líderes dos Estados que usam meios

---

<sup>20</sup> Comprehensive Test Ban Treaty.

terroristas contra nós, bem como aqueles que tenham intenção de usar, de uma maneira ou de outra, armas de destruição maciça (ADM), deverão compreender que ficam expostos à resposta firme e adaptativa. Esta resposta poderá ser do tipo convencional, mas também poderá ser de outro tipo”<sup>21</sup>. Esse tipo de posicionamento demonstra uma atitude de não observação dos compromissos internacionalmente assumidos neste âmbito, em face das chamadas novas ameaças assimétricas.

Segundo o professor Adriano Moreira “Verificamos hoje em dia uma série de legitimidades: a legitimidade de uma ONU fraca; a legitimidade soberanista com a unilateralidade dos EUA; a legitimidade da NATO, que mudou o seu conceito estratégico e se arvora no direito de intervir em qualquer lugar do mundo na defesa dos interesses de seus membros; e a legitimidade da Al-Qaeda, que se coloca no mesmo nível dos Estados, e invoca o direito de fazer a guerra em nome da religião. Tudo isto tem contribuído para uma desordem mundial. Para se julgar a questão da legitimidade conflituosa são necessários tribunais independentes e isentos. O Tribunal de Haia só julga Estados e se estes se submeterem. Tem-se observado, nos últimos tempos, tribunais do tipo “de vencedores”, como o de Nuremberg e o da guerra dos Bálcãs, onde só os perdedores são julgados. A iniciativa do Tribunal Penal Internacional não contou com a aderência dos EUA nem da China, por não ser do tipo “de vencedores”.<sup>22</sup>

A discussão conduzida no presente capítulo permite concluir que a reforma do CSNU, por si só, não resolveria o problema da prevenção da conflitualidade e dos conflitos existentes no mundo atual, outros pontos da reforma em andamento também seriam importantes nesse sentido.

Embora o debate sobre as questões polêmicas deixadas de fora da Cimeira não esteja definitivamente encerrado, uma retomada do diálogo dependerá não só da iniciativa dos Estados-membros ou do Presidente da AGNU, mas também de um novo momento oportuno.

---

<sup>21</sup> Tradução livre dos autores a partir da notícia publicada em língua inglesa acedido em 10 de Fevereiro de 2006 em <http://www.counterpunch.org/hallinan02032006.html>.

<sup>22</sup> Professor Adriano Moreira, palestra proferida no IESM em 04/04/2006.

## 5. Conclusões

Ao longo do estudo foram apresentadas considerações sobre: o papel histórico da ONU, com a sua forte vertente ocidental e a influência das grandes potências; as constantes crises que enfrenta em decorrência de interesses, estaturas e culturas diversas de seus membros; a complexidade das situações de tensão que tem que examinar e decidir; e a utilização da Organização para propósitos políticos de alguns, entre outras.

Ao realizar-se um balanço da sua atuação ao longo desses anos concluiu-se que o saldo foi positivo e a sua contribuição pode ser considerada de grande valia para a humanidade.

Entretanto, com as profundas mudanças na ordem mundial, com os novos desafios e ameaças que se colocam, surgiu o sentimento de que a Organização necessita de reformas para adaptar-se a novos tempos e nova realidade geopolítica.

Nesse sentido, apontou-se a iniciativa do Secretário Geral de apresentar um projeto de reestruturação, com ênfase: na relação entre três pilares: a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos; na inter-relação entre elementos econômicos e sociais e situações de insegurança; numa reforma do CSNU que o torne mais representativo; e na retomada dos debates sobre desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa.

Ao analisar a necessidade de um novo modelo, concluiu-se pela importância da reformulação do CSNU, que contemple: a inclusão de novos membros, que possam trazer maior credibilidade e legitimidade ao seu núcleo permanente; a extinção do poder de veto; e o estabelecimento de cláusula de revisão periódica da composição dos seus membros, bem como das práticas e métodos de trabalho do Conselho. Essas medidas permitiriam ao CSNU uma maior autoridade para o cumprimento sistemático e eficaz de suas decisões, contribuindo para uma melhor governança mundial.

Em seguida foram apresentados os debates em torno das propostas de reformulação do CSNU e concluiu-se pelo modelo que contemple o alargamento do seu núcleo permanente.

Ao analisar o resultado da Cimeira do Millennium+5 concluiu-se que, apesar de terem sido obtidos certos avanços no processo de reforma como um todo, a omissão em relação à reforma do CSNU e ao desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa poderá constituir-se numa séria ameaça à paz e à segurança internacionais e ao futuro da ONU.

A simples reforma do CSNU poderá não ser suficiente para resolver, por si só, o problema da prevenção da conflitualidade e dos conflitos existentes no mundo atual. Entretanto, julgo que, ao ser concretizado este primeiro passo, ocorrerá o ambiente necessário para os demais, uma vez que estaremos diante da maior e mais profunda transformação, a da mentalidade.

Considera-se vital o retorno dos debates sobre a reforma do CSNU e o desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa, para evitar que estes voltem a ser debatidos em decorrência de uma mobilização da opinião pública mundial, em consequência de uma situação adversa a nível planetário.

## BIBLIOGRAFIA

- \_\_\_\_\_. *Soviet initiatives: u.s. responses: new opportunities for reviving the United Nations system*,. A.J.I.L., 1989, v. 83, n. 3, p. 531.
- AMORIM**, Celso, *A ONU aos 60*, Revista Política Externa, 2005, vol.14.
- BERTRAND**, Maurice, *O essencial sobre a ONU*. Éditions, La Découverte, Paris, 2003.
- BOUTROS-GHALI**, B., *Agenda para a Paz*, 2ª Edição, Centro de Informação das Nações Unidas, Nova Iorque, 1995.
- CARON**, David D., *The legitimacy on the collective authority of the Security Council*, A.J.I.L., 1993, v. 87, p. 552-588.
- FARINHA**, Luís. *Da SDN à ONU – Fulgor e fracassos das organizações internacionais*. na História, abril/ 2003, nº 55, pp. 20-29.
- FRANCK**, Thomas M., *Legitimacy in the international system*, A.J.I.L., 1988, v. 82, n. 4, p. 705-759.
- GAJA**, Giorgio, *Reflexions sur le role du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial*, Revue Générale de Droit International Public, 1993, p. 301.
- GERBERT**, Pierre, *Les Organisations Internationales*, Presses universitaires de France, Paris, 1963
- GOMES**, Ana, *A EU e a reforma da ONU*, Visão, 2 de Dezembro de 2004, p. 98.
- HUNTINGTON**, Samuel P., *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*,. Gradiva, 1999.
- I.L.M.**, v. XXIII, n. 3, maio de 1984, p. 670.
- LÉRIAS**, R.M.R., *A ONU na prevenção e na resolução da actual conflitualidade. Perspectivas na sequência da Cimeira MILLENNIUM+5*, Trabalho de Aplicação de Grupo (TAG), Curso de Promoção a Oficial General (CPOG), Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), 2006.
- LEVFEVER**, E.W., *The United Nations on occasion may be useful instrument to serve the parallel interests of the United States and other majors powers in addressing specific crise*, Foreign Affairs, 1993, v. 72, n. 3, p. 17-20.
- McWHINNEY**, Edward, *Les Nations Unies et la formation du droit*. Pedone/UNESCO, 1986, p. 105-108.

**MICHEL**, Leo, *NATO and the EU. In EuroFuture*, 2004, pp.88-91.

**MOREIRA**, Adriano. *Coordenação e complementaridade das organizações*. Em “A conferência intergovernamental de 1996-Prospectivas de Defesa e Segurança Regional e Nacional”, IDN, Lisboa, 1996, pp. 59-69.

**MOREIRA**, Adriano. *O regresso à ONU*. Em Brotéria, Lisboa, Vol. 150, Março de 2000, pp. 303-315.

**MOREIRA**, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. Almedina, Coimbra, 1999.

**MOROZOV**, G.I., *International Law and the U.N.*, Gregory Tunkin (org.), Contemporary International Law, Moscou, Progress Publishers, 1969, p. 118-140.

**MOYNHAN**, D.P., *A dangerous place*, 1978, apud Thomas M. Franck, op. cit., p. 534.

**Organização das Nações Unidas**, *Carta das Nações Unidas*, 1945.

**Organização das Nações Unidas**, Assembleia-geral, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Relatório do Secretário-geral, Nova Iorque: ONU, 21 de Março de 2005.

**Organização das Nações Unidas**, Assembleia-geral, Acta A/59/2005, doc. nº 0527078, 59ª Sessão .Nova Iorque: ONU, 2005.

**Organização das Nações Unidas**, Assembleia-geral, Resolução A/RES/60/1, 60ª Sessão, Nova Iorque, ONU, 25 Outubro de 2005.

**Organização das Nações Unidas**, Assembleia-geral e ICJ Advisory Opinion, Resolução 229 B, Abril/1988.

**REISMAN**, W. Michael, *The Arafat visa affair: exceeding the bounds of host State discretion*, A.J.I.L., 1989, v. 83, n .3, p. 519.

**SACCHETTI**, António Emílio Ferraz, *Estratégia e relações de poder*. Anais do Clube Militar Naval, Lisboa, Julho-Setembro 2003, 423-450.

**SALDANHA LOPES**, J., *ONU/NATO/UE: sua articulação para uma Segurança Global*, Estudo de Média Duração (EMD), Curso Superior Naval de Guerra, Instituto Superior Naval de Guerra, 2005.

**STEINBRUNER**, John D., *Principles of Global Security*. The Brookings Institution, Washington, 2000.



## DOCUMENTOS ELECTRÔNICOS:

**CONFERENCE OF THE NON GOVERNAMENTAL ORGANIZATIONS**, *Millenium Development Goals*: Consulta efetuada em 2 de Março de 2006, em <http://www.ngocongo.org/mdg.htm>.

**GLOBAL POLICY FORUM**, *The UN Millenium Summit and Its Follow-up*, 2005. Consulta efetuada em 10 de Março de 2006, em <http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/>.

**Hallinan**, Conn., *Nuclear Proliferation, the gathering storm*, 3 de Fevereiro de 2006. Consulta efetuada em 8 de Março de 2006, em <http://www.counterpunch.org/hallinan02032006.html>.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**, *Millenium Development Goals, MDG summit +5*, 2005. Consulta efetuada em 6 de Março de 2006, em <http://www.un-ngls.org/MDG/unaction.htm>.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**, *UN Millenium Project, Main report*, 2005. Consulta efetuada em 2 de Março de 2006, em <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportChapter1-lowres.pdf>.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**, *The 2005 World Summit High-Level Plenary Meeting of the 60<sup>th</sup> Session*, 2005. Consulta efetuada em 6 de Março de 2006, em <http://www.un.org/summit2005/>.

**SOUTHERN CIVIL SOCIETIES**, *In Depth Millenium Development Goals*. Consulta efetuada em 6 de Março de 2006, em [http://www.choike.org/nuevo\\_eng/informes/302.html](http://www.choike.org/nuevo_eng/informes/302.html).

**WIKIPEDIA, THE FREE ENCYCLOPEDIA**, *Russia's membership in the United Nation*. Consulta efetuada em 6 de Março de 2006, em ["http://en.wikipedia.org/wiki/Russia%27s\\_membership\\_in\\_the\\_United\\_Nations](http://en.wikipedia.org/wiki/Russia%27s_membership_in_the_United_Nations).

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo A	Glossário de Conceitos
Anexo B	The United Nations system

## **ANEXO A – Glossário de Conceitos**

### **GLOSSÁRIO DE CONCEITOS**

#### **Al-Qaeda**

É uma rede de grupos terroristas formados, em parte, por antigos combatentes no Afeganistão, provenientes na sua maioria de vários países árabes, mas também de outros países muçulmanos e até de países ocidentais. É liderada pelo terrorista Osama bin Laden. Como movimento, é muito descentralizado, com os vários grupos a deterem uma grande independência. Não parece existir, portanto, um sistema de controlo central propriamente dito, ainda que o grupo pareça funcionar como centro de referência logística, ideológica e estratégica.

#### **Armas de Destruição em Massa**

Armas com capacidade de elevado grau de destruição e ou de serem usadas de forma a eliminar ou incapacitar largo número de pessoas ou vida animal.

#### **Dissuasão**

Demonstrar a existência, disponibilidade e valor de um «aparelho de força», bem como a vontade de o empregar, tendo este aparelho capacidade para obter destruições e infligir perdas que obriguem o adversário a desistir da sua intenção.

#### **Globalização**

É o fenómeno que interliga todos os setores das áreas nacional e internacional à escala planetária.

#### **Guerra-Fria**

Inclui a gama de ações em que a coação reveste fundamentalmente as formas diplomática, política interna, psicológica e económica. A ação militar constitui apenas uma ameaça potencial mas, de qualquer modo, sempre presente. Essa permanência de ameaça de emprego da força militar pode contribuir, direta ou indiretamente, para

a consecução dos objetivos nacionais. Embora a característica fundamental da guerra-fria seja a ausência de coação militar, a simples ameaça de emprego da força faz com que a fronteira entre a guerra-fria e a guerra quente não seja, em todas as circunstâncias, fácil de definir. (RC 130-1 Operações, EME, pág. 1-4)

#### **G-4**

Aliança entre Alemanha, Brasil, Índia e Japão com a proposta de apoiar as propostas uns dos outros para ingressar em lugares permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Diferentemente de outras alianças similares como o G7 e o G8, onde o denominador comum é a economia ou motivos políticos a longo termo, o objetivo é apenas buscar um lugar permanente no Conselho.

#### **Grupo dos 77**

Grupo estabelecido em 15 de Junho de 1964, por setenta e sete países em desenvolvimento, criado com o propósito de proporcionar ao mundo em desenvolvimento os meios de articulação e promoção de seus interesses econômicos coletivos, e de aumentar a sua capacidade conjunta de negociação nos assuntos econômicos internacionais de maior relevância nos sistemas das Nações Unidas, bem como promover cooperação econômica e técnica entre os países em desenvolvimento. O Grupo conta atualmente com 132 membros.

#### **Países não-alinhados**

Países pertencentes ao Movimento Não-Alinhado (MNA), o qual reúne 115 países (em 2004), em geral nações em desenvolvimento, com o objetivo de criar um caminho independente no campo das relações internacionais, que permite aos membros não se envolverem no confronto entre as grandes potências. É uma associação de países formada com o aparecimento dos dois grandes blocos opostos durante a Guerra Fria liderados pelas superpotências de então, os EUA e a URSS. Seu objetivo era manter uma posição neutra e não associada a nenhum dos grandes blocos

**Terrorismo**

É a utilização ilegal da força ou da violência planeada contra pessoas ou património, na tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para atingir objectivos políticos, religiosos ou ideológicos. (Conceito OTAN. MC472)

**Terrorismo Internacional**

Envolve cidadãos ou o território de mais do que um país.

